

Segnalazione al Governo ed al Parlamento

(ai sensi dell'Art. 6, comma 7, lett. E ed F, del Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163)

Concessione ANAS Autostrade SpA

Oggetto: Relazione di sintesi sull'indagine relativa alle convenzioni autostradali stipulate tra l'ANAS e la Autostrade Spa

1- A seguito della relazione preliminare del 16 dicembre 2005, inviata ai Presidenti di Camera e Senato e al Presidente del Consiglio dei Ministri, questa Autorità riferisce quanto segue.

L'originaria "convenzione" trentennale (in realtà una subconcessione, dal momento che l'ANAS era già a sua volta concessionaria del Ministero dei lavori pubblici), stipulata nel 1997 tra l'Ente ANAS, poi divenuto ANAS Spa in data 18 dicembre 2002, e la Autostrade Spa, alla quale è poi subentrata la Autostrade per l'Italia Spa (ASPI):

- poneva a carico della Autostrade Spa, qualificata "concessionaria", la realizzazione e la gestione di un piano di interventi di potenziamento della rete autostradale, da eseguire entro il 2003 secondo importi e scansioni temporali indicati in un piano finanziario allegato (artt.2 e 3, e); ed a tal fine attribuiva alla concessionaria il diritto di percepire:

a) i pedaggi autostradali (art. 4), la cui concreta determinazione veniva legata al tasso annuo di inflazione programmata, alla produttività attesa e alle variazioni della qualità del servizio (artt. 6-11), in base ad un meccanismo cosiddetto di *price-cap*, che non prevedeva però un diretto collegamento tra l'importo dei pedaggi e l'importo degli investimenti effettuati;

b) i proventi derivanti dalla subconcessione a terzi di parte della sede delle autostrade (per autogrill, stazioni di servizio, ecc.) e dalla pubblicità autostradale (art.4);

c) il contributo statale per la realizzazione degli investimenti (art. 26);

- stabiliva che gli espropri dovessero avvenire a cura e spese della concessionaria (art. 18);

- attribuiva all'ANAS, qualificata "concedente", la vigilanza sui lavori da eseguire e il controllo sull'attuazione del piano finanziario (art. 22);

- prevedeva che, nel caso di impedimenti per causa di forza maggiore, la concessionaria potesse richiedere una revisione del piano finanziario (art. 12, come meglio precisato dall'art. 10, comma 8, dell'atto aggiuntivo del 2002); il che introduceva un margine di flessibilità preordinato ad indirizzare le disponibilità finanziarie verso altri interventi di più pronta realizzazione;

- prevedeva che la concessionaria dovesse comunicare alla concedente la modifica del pacchetto azionario superiore al 2% del capitale (art. 5, comma 4) e corrispondere allo Stato un canone annuo pari all'1% dei proventi netti del pedaggio (art. 14) e al 2% dei ricavi conseguiti dalle subconcessioni a terzi (art. 15);

- disciplinava il procedimento di decadenza dalla concessione "per grave inadempienza" per l'eventualità che la concessionaria violasse specifici obblighi, tra cui quello relativo al rispetto del piano finanziario. Tale procedimento prevedeva, da parte della concedente: la formale contestazione dell'addebito; la diffida ad adempiere entro un termine congruo; la proposta di decadenza ai ministri dei lavori pubblici e del tesoro, per il conseguente decreto da adottare di concerto da parte di tali ministri (art. 24). La convenzione non prevedeva altre misure sanzionatorie, oltre la decadenza, per il caso di tardata od omessa realizzazione, totale o parziale, del piano degli investimenti.

Con quattro successivi atti aggiuntivi si è poi convenuto di:

- integrare e dettagliare il complesso degli interventi (atto del 4 agosto 1998, che ha - tra l'altro - esteso la durata della concessione dal 2018 al 2038);

- precisare che l'onere dell'intera fase dell'appalto dei lavori da eseguire è a carico della concessionaria (art. 3 dell'atto del 29 marzo 1999);

- precisare alcuni dettagli operativi e l'assoggettamento degli appalti autostradali alla disciplina sui lavori pubblici (atto del 21 maggio 1999);

- adottare un nuovo piano finanziario, con un nuovo piano di investimenti (artt. 2 ed 8 dell'atto del 2002, approvato nel marzo 2004) da completare entro il 2009, conconseguente superamento dell'originario termine del 2003. In tale occasione il *price cap* dei pedaggi è stato collegato anche all'importo degli investimenti effettuati.

Nel 2003 la concessione è stata trasferita dalla Autostrade Spa all'ASPI, privatizzata il 3 dicembre 1999 e controllata interamente dalla prima. A quest'ultima si sono pertanto trasferiti tutti i diritti e i doveri della prima relativi alla concessione, compreso il dovere di comunicare la modifica del pacchetto azionario superiore al 2% del capitale.

Dall'analisi della suddetta disciplina convenzionale si evince:

1) che il piano finanziario non era un semplice documento contabile, illustrativo della spesa degli interventi e del relativo finanziamento, ma aveva un valore sostanziale: nel senso che precisando gli interventi da effettuare secondo uno specifico cronoprogramma, determinando la relativa spesa e ripartendo sulla base della spesa così individuata il conseguente onere finanziario tra Stato ed utenti da una parte e concessionaria dall'altra, riconosceva - di fatto - nella puntuale e tempestiva realizzazione degli interventi l'unica giustificazione del sacrificio economico posto a carico della collettività a titolo sia dicontributo gravante sullo Stato sia di tariffe gravanti sugli utenti;

2) che il rischio d'impresa gravava obiettivamente sulla concessionaria;

3) che l'impegno assunto dalla concessionaria era in via prioritaria quello di realizzare determinati interventi e in via soltanto consequenziale quello di effettuare per tali interventi una determinata spesa. La spesa prevista quindi non costituiva l'oggetto principale della prestazione ma semplicemente il dato di riferimento presunto (e come tale suscettibile di successivi aggiustamenti) per l'indicata contribuzione all'onere finanziario degli investimenti;

4) che pertanto l'omissione - sia pure parziale - di puntuale e tempestiva realizzazione delle opere, se imputabile alla concessionaria, avrebbe costituito *ex se* una "grave inadempienza" degli obblighi assunti dalla concessionaria;

5) che la mancata o ritardata effettuazione della spesa che la concessionaria si era impegnata ad effettuare o il mutamento dei parametri del *price-cap* avrebbe fatto sorgere nella concedente l'onere, ai sensi del citato art. 22 della concessione originaria, di riesaminare la congruità del sacrificio economico richiesto alla collettività.

Ciò premesso, dai riscontri effettuati da questa Autorità sulla contabilità della concedente e della concessionaria è risultato che nel periodo 1997-2005, per il quale i piani finanziari prevedevano investimenti per circa 4,1 miliardi di euro, si sono avuti investimenti per circa 2,2 miliardi di euro. Tale - pacifica - omessa realizzazione di notevole parte degli interventi previsti fa sorgere pertanto i seguenti interrogativi:

a) se la concedente (a prescindere dalla valutazione circa l'esistenza e l'entità delle eventuali inadempienze del concessionario) abbia esercitato in modo corretto e tempestivo, come dovuto, la sua potestà di vigilanza sui lavori e di controllo sull'attuazione degli interventi previsti nel piano finanziario;

b) se la incompleta o tardiva attuazione degli interventi previsti sia imputabile alla concessionaria; e se in tal caso giustifichi l'apertura del procedimento di decadenza;

c) se in ogni caso la incompleta o tardiva attuazione degli interventi previsti abbia determinato un indebito arricchimento della concessionaria;

d) se dalla pregressa esperienza possano trarsi utili indicazioni per meglio assicurare sia una più sollecita realizzazione degli investimenti programmati sia gli interessi degli utenti.

2- Al fine di dare una risposta all'interrogativo sub a), relativo al comportamento della concedente, è necessaria una precisazione preliminare.

Dagli accertamenti tecnici disposti da questa Autorità è stato constatato che la maggior parte degli interventi previsti dalla convenzione del 1997 erano - in realtà - allo stadio di progettazione preliminare o addirittura allo stadio di semplice studio di fattibilità; e pertanto non erano immediatamente cantierabili. Ciò ha reso necessario, da parte della concessionaria, un complesso lavoro iniziale di approfondimento progettuale ed ha creato notevoli ritardi nella fase di concertazione con gli enti locali in sede di conferenza dei servizi; tali inconvenienti si sono verificati in particolare per il principale investimento previsto, relativo al potenziamento dell'A1 tra Bologna Casalecchio e Firenze Incisa, ed alla sua variante del tratto La Quercia-Aglio (cosiddetta "Variante di Valico"), potenziamento che da solo rappresentava il 67% dell'intero investimento complessivo, di cui costituiva l'intervento più impegnativo sia sotto il profilo economico sia sotto il profilo tecnico, e che al 2004 non era ancora stato interamente definito sul piano progettuale.

La principale conseguenza di tale *handicap* originario è stata che l'inizio effettivo dei lavori è stato sensibilmente differito, compromettendo il rispetto del cronoprogramma del 1997 da parte della Autostrade Spa, concessionaria dell'epoca, che dal canto suo sembra avere a suo tempo valutato in modo ottimistico e non realistico la possibilità di realizzare il piano degli investimenti entro l'indicato termine del 2003. Probabilmente il particolare rapporto allora esistente tra l'ANAS, ente pubblico, e la Autostrade Spa, allora di proprietà pubblica, indusse a stipulare una convenzione alquanto generica, e con scarse garanzie formali per la concedente, nell'implicito presupposto che la concessionaria altro non fosse che il braccio operativo della concedente e che quindi si trattasse di una sorta di concessione *in house*.

Conseguenza ulteriore della dilatazione dei tempi previsti è stata la lievitazione dei costi necessari per la realizzazione degli interventi.

In tale situazione la concedente, comunque, non risulta aver esercitato una specifica attività di stimolo e controllo preordinata ad una più sollecita realizzazione del piano finanziario, né risulta aver sollecitato una revisione del piano finanziario al fine di eventuali spostamenti degli investimenti su interventi di presumibilmente più pronta realizzazione. Vero è che il Presidente dell'ANAS ha dichiarato, in sede di audizione, che l'Azienda ha effettuato 353 contestazioni sullo stato delle rete autostradale. Ma, dalla circostanza che non risulta che tali contestazioni abbiano poi dato luogo a diffide, ai sensi e per gli effetti del citato art. 24 dell'originario atto di concessione, e dalle dichiarazioni e dai dati acquisiti in via istruttoria, risulta che le 353 contestazioni hanno avuto per oggetto questioni specifiche attinenti alla gestione ordinaria e non questioni attinenti alla tempistica delle grandi opere. La concedente - di fatto - si è comportata come se ritenesse che non fosse possibile fare nulla né di più né di più sollecito; il che, peraltro, mal si accorda con l'indubbio (pur se tuttora insufficiente) accelerazione impressa agli interventi dal 2003. E del resto il collegio sindacale dell'ANAS, nel verbale del 13 aprile scorso, ha raccomandato all'Azienda di sollecitare la concessionaria ad adottare "le più opportune iniziative, per quanto in proprio potere, per recuperare il divario tra investimenti previsti ed investimenti ad oggi effettuati", nell'evidente presupposto che tali iniziative, in pratica, non siano state sinora adottate.

Infine, va rilevato che la circostanza che l'originaria e tuttora vigente disciplina convenzionale del rapporto concedente-concessionario sia rimasta la stessa, ed in particolare non attribuisca alla concedente né la potestà di infliggere penali per ritardi né alcun altro concreto strumento per sanzionare eventuali specifici comportamenti omissivi della concessionaria salvo la misura estrema della decadenza dell'intera concessione, non attenua, ma semmai corrobora, l'esigenza di ricorrere a tale estrema misura qualora non sussistano altri mezzi idonei a tutelare il pubblico interesse.

3- Circa l'interrogativo sub b), relativo all'imputabilità alla concessionaria della incompleta o tardiva attuazione degli interventi previsti, si osserva preliminarmente che l'eventuale mancato esercizio, da parte dell'ANAS, delle previste funzioni di vigilanza e controllo non concreterebbe - di per sé sola - un'implicita accettazione del comportamento omissivo della concessionaria (cfr. anche l'art. 22, comma 1, della convenzione del 1997), atteso che l'interesse alla tutela sia della finanza pubblica sia degli utenti non è disponibile da parte della concedente; e quindi non potrebbe ritenersi avere implicitamente esonerato la concessionaria dall'adempiere puntualmente le proprie obbligazioni. La mancata contestazione o la mancata diffida potrebbero al più rilevare ai fini della mancanza della costituzione in mora, con le conseguenze previste in ordine al rischio (art.1221 c.c.) e agli interessi (art. 1224 c.c.). Resterebbe fermo in ogni

caso l'obbligo della concessionaria inadempiente di risarcire il danno se non prova che l'inadempimento o il ritardo è stato determinato da impossibilità della prestazione derivante da causa ad essa non imputabile (art. 1218 c.c.) e non rientrante nel normale rischio d'impresa.

Ciò premesso, l'attuale concessionaria ASPI, quando ha sottoscritto la convenzione del 2003 con cui subentrava alla Autostrade Spa, avrebbe potuto e dovuto rendersi conto - anche in base alla pregressa esperienza di quest'ultima, di cui era espressione - che il rispetto dei tempi previsti nel piano finanziario e nel cronoprogramma non era realistico, sia per il sommario approfondimento di gran parte della progettazione (il cui onere, peraltro, ricadeva sulla stessa concessionaria), sia per la farraginosità delle procedure autorizzatorie; sicché deve ritenersi avere responsabilmente assunto il rischio di non potere eseguire esattamente gli impegni derivanti dalla convenzione. E d'altra parte né l'ASPI né la precedente concessionaria hanno ritenuto di proporre uno spostamento delle risorse disponibili verso eventuali investimenti di presumibile più pronta realizzazione, ai sensi del citato art. 12 della convenzione originaria.

Vero è che la prassi in precedenza seguita, gli abnormi tempi delle procedure autorizzatorie ed in particolare delle conferenze dei servizi, ed il comportamento sostanzialmente acquiescente della concedente, non consentono di trarre elementi obiettivi per ritenere che la parziale e comunque ritardata realizzazione degli investimenti sia univocamente imputabile alla concessionaria a titolo di colpa o dolo.

Resta, peraltro, fermo che le circostanze che hanno determinato l'attuale ritardo nell'attuazione del piano finanziario dovevano ritenersi note all'ASPI all'atto del subentro nella concessione; sicché non può obiettivamente escludersi una imputabilità dell'inadempimento alla concessionaria.

4- Circa l'interrogativo sub c), relativo ad un eventuale indebito arricchimento della concessionaria, è indubbio che il normale afflusso degli introiti concessionali, a fronte della ridotta effettuazione degli investimenti, abbia creato - di fatto - consistenti disponibilità finanziarie presso la concessionaria. E vero è che la gestione del complesso autostradale deve ritenersi essere stata economicamente molto positiva, considerati sia i soddisfacenti dividendi distribuiti sia il valore delle azioni della capo gruppo Autostrade Spa, azioni che, offerte nel 1999 a £ 1000 nominali, superano attualmente i 20 euro.

Peraltro, sulla base dei documenti accessibili da parte dell'Autorità non è possibile stabilire se l'indubbia efficacia della gestione sul piano economico possa essere stata anche frutto della riduzione degli oneri finanziari in virtù dell'utilizzazione temporanea di disponibilità destinate agli investimenti, e quindi non è possibile - allo stato - stabilire se il ritardo degli investimenti previsti abbia dato luogo ad un indebito arricchimento della concessionaria.

Tale impossibilità, in particolare, deriva dalla circostanza che conto economico (rendiconto annuale della gestione) e piano finanziario della convenzione poggiano su basi diverse: il primo, si fonda - com'è noto - sul principio di competenza economica, per cui il risultato economico d'esercizio è la differenza tra ricavi (nel caso di specie, derivanti soprattutto dai pedaggi) e costi di gestione, prescindendo da ogni considerazione temporale sulla dinamica incassi/pagamenti correlati ai ricavi e ai costi. Il piano finanziario, invece, mette in evidenza i flussi finanziari in entrata e in uscita, privilegiando un criterio di competenza finanziaria/di cassa a quello di competenza economica.

Ciò detto, certo è che la gestione di ASPI nel periodo osservato si può definire a "ciclo invertito", per cui la società realizza le proprie entrate di cassa (derivanti - come detto - dai ricavi tipici) prima del sostenimento dei costi (sia quelli d'esercizio che quelli per investimenti).

A questo punto, può essere utile distinguere due momenti/fasi:

- 1) una prima fase della gestione della concessione che si potrebbe definire "in itinere" o "in corso d'opera";
- 2) una seconda e ultima fase che coincide con il momento conclusivo della concessione.

Durante la prima fase, per quanto detto sopra, in una logica di controllo ex-post, conto economico e piano finanziario possono (e sicuramente è così) non coincidere; anzi, le logiche sottostanti ai due documenti sono totalmente differenti da renderli incomparabili.

Nel momento conclusivo - cioè a scadenza della concessione - gestione economica (sinteticamente rappresentata dal conto economico d'esercizio) e gestione finanziaria (sottostante al piano finanziario della convenzione) devono necessariamente condurre agli stessi risultati finali.

Attualmente, la gestione della concessione si trova nella prima fase, per cui, in una logica di controllo concomitante, non è possibile trarre elementi informativi fondati e univoci comparando semplicemente il conto economico del bilancio d'esercizio con il piano finanziario della convenzione.

In ogni caso, la disponibilità di flussi finanziari in entrata ha comportato per ASPI, a parità di ogni altra condizione, un risparmio sicuro in termini di minori oneri finanziari, che - stando alle informazioni fornite dai rappresentanti della Società nel corso delle varie audizioni - viene bilanciato dagli investimenti che vengono via via attuati a costi maggiori rispetto a quelli desunti dalla convenzione.

Anche quest'ultima considerazione, se può essere considerata condivisibile se ci si pone al termine del periodo concessorio, non altrettanto condivisibile appare nel momento in cui ci si trovi a valutare la gestione in corso d'opera, in quanto resta sempre da considerare lo sfasamento temporale tra i (certi) odierni risparmi di interessi passivi e le future uscite finanziarie correlate agli investimenti che devono essere effettuati.

5- Circa, infine, l'interrogativo sub d), relativo a possibili indicazioni per il futuro, non può non rilevarsi che sarebbe opportuno valutare la possibilità di rinegoziare il rapporto convenzionale in esame, al fine di assicurare una più sicura tutela sia della finanza pubblica sia del corretto svolgimento del pubblico servizio sia dell'interesse degli utenti.

In particolare occorrerebbe:

a) prevedere un sistema graduale di misure sanzionatorie (penali convenzionali, ecc.) che permettano forme più stringenti di controllo sui singoli investimenti, dal momento che la misura estrema della decadenza dell'intera concessione è logicamente legata ad una valutazione complessiva del comportamento della concessionaria che può essere difficile supportare e che, sul piano economico edella generale politica dei trasporti autostradali, può essere di fatto frenata da considerazioni di opportunità connesse all'esigenza di non generare ricadute negative gravose e comunque eccedenti gli effetti positivi che si vorrebbe perseguire;

b) prevedere, per il caso di inerzia della concedente, interventi sostitutivi da parte di un'autorità pubblica;

c) riesaminare l'attuale congruità delle percentuali - pressoché irrisorie - che la concessionaria è tenuta a corrispondere allo Stato sui pedaggi autostradali (1%) e sui proventi della subconcessione a terzi del suolo demaniale autostradale e sulla pubblicità (2%); ciò tenuto anche conto che la legge 28 aprile 1971 n. 287, abrogata dalla legge 24 dicembre 1993 n. 537, aveva previsto l'obbligo di devolvere allo Stato gli utili d'esercizio oltre il limite di remunerazione del capitale sociale dell'8%. Andrebbe anche tenuto presente:

- che, come correttamente esposto nel prospetto informativo relativo all'offerta pubblica di vendita di azioni ordinarie Autostrade depositato il 16 novembre 1999 (pag. 176), l'atto aggiuntivo del 4 agosto 1998, prolungando la concessione dal 2018 al 2038, aveva determinato una correlativa diluizione dell'ammortamento finanziario, con un beneficio per il conto economico della concessionaria allora stimato in 70 miliardi di lire;

- che il sistema sempre più automatizzato di irrisco ai caselli ha indubbiamente ridotto gli oneri per il personale;

- che la sostituzione delle airole spartitraffico con il *new jersey* ha indubbiamente ridotto i costi di manutenzione;

d) assicurare che la cessione a terzi del suolo demaniale autostradale avvenga in condizioni di trasparenza e di parità di trattamento tra i vari concorrenti, senza dar luogo

a situazioni di monopolio di fatto;

e) controllare che la vigente formula per la determinazione dei pedaggi sia tuttora conforme a corretti criteri parametrali ed in particolare sia coerente con gli effettivi volumi di traffico ;

f) precisare che l'obbligo di comunicare le variazioni del capitale azionario superiori al 2% (art. 5, comma 4, della convenzione del 1997), a suo tempo stabilito sia a garanzia della serietà e affidabilità della concessionaria sia al fine di evitare conflitti d'interessi tra i soci della concessionaria (conflitti che attualmente, a seguito del subentro dell'ASPI alla capogruppo Autostrade Spa, potrebbero verificarsi anche tra l'ASPI e la propria capogruppo), non si intende trasferito alla Autostrade per l'Italia Spa, ma persiste in capo alla Autostrade Spa, che ovviamente offre un livello di solidità e consistenza ben superiore a quello della seconda, salvo - ovviamente - l'eventualità di un obbligo cumulativo delle due Società;

g) prevedere meccanismi per i quali l'interesse pubblico alla corretta gestione ed al potenziamento della rete autostradale gestita dall'ASPI non venga subordinato all'interesse privato del gruppo Autostrade.

Si allega:

A) una dettagliata relazione tecnica sui singoli investimenti, con i relativi allegati;

B) una dettagliata relazione finanziaria, con i relativi allegati.

Roma, 8 giugno 2006

Il Presidente

I Relatori